

Het masterplan eindeloopbaan van het VBO

Omwille van zowel macro-economische als micro-economische redenen is het aangewezen om naar een trendbreuk te streven in het eindeloopbaan debat. Niet bruusk, wel geleidelijk en vastberaden op basis van een set van uitgangspunten die deels dwingend, deels stimulerend zijn en die alle actoren meer responsabiliseren. Na een korte analyse van de problematiek worden een aantal ideeën geformuleerd die het nakende debat moeten inspireren. Deze pistes vormen samen een coherent plan om de komende jaren de activiteitsgraad te verhogen en daardoor de financiering van de sociale zekerheid te vrijwaren.

Het Belgisch probleem na dertig jaar eindeloopbaanbeleid

In alle EU-landen stelt zich een probleem van lage activiteitsgraad, te verklaren door algemene factoren zoals gezondheid, behoefte aan vrije tijd, verminderde aanpasbaarheid, lagere kwalificatie van ouderen, enzovoort. (Taylor, 2001, p. 12 ev)

In de mate dat externe factoren geen voldoende verklaring kunnen bieden voor de uiterste lage activiteitsgraad in België, blijft enkel een specifiek 'Belgisch' beleid dat de traditionele pushfactoren (die werknemers uit de arbeidsmarkt duwen) en pullfactoren (die ouderen uit de arbeidsmarkt trekken) heeft versterkt, over als verklaringsfactor.

Welke zijn deze specifieke kenmerken van dit 'Belgisch' beleid dat deze traditionele push- en pullfactoren nog versterkt?

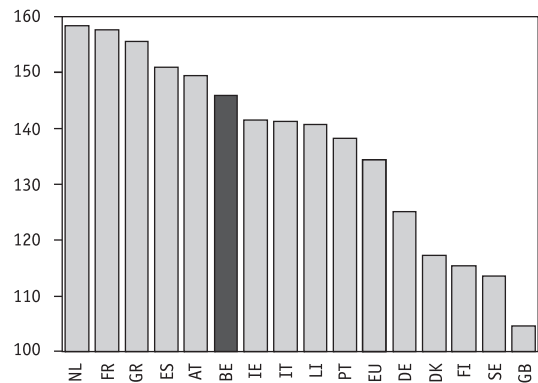
Pushfactoren:

- aanzienlijk loonkostverschil op basis van leeftijd (zie figuur 1);

- kortere opzegtermijn voor ouderen in brugpensioen;
- lagere vormingsinvestering in ouderen en lagere vormingsneiging van ouderen (zie figuur 2);
- gebrek aan employability van ouderen ten gevolge van inflexibiliteit in arbeidsvoorwaarden van ouderen en bescherming van de bestaande functie via zwaar ontslagrecht.

Figuur 1.

Loonspanning* tussen oudere en jongere werknemers (EU-15; 1995).

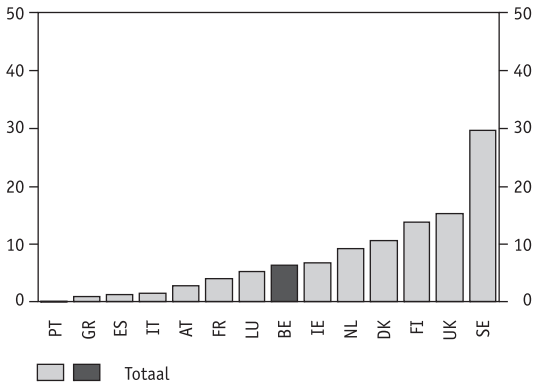


* Verhouding tussen het gemiddelde maandloon van de 55-plussers en dat van de werknemers van 25 tot 29 jaar oud, waarbij het niveau van dit laatste gelijk aan 100 wordt gesteld.

Bron: Eurostat, Enquêtes naar de Structuur en de Spreiding van de Lonen (1995).

Figuur 2.

Toegang tot voortgezette opleiding voor 55-64-jarige werkenden (EU-15; 2002).



* Procenten van de overeenstemmende populatie. (Voor Duitsland zijn geen cijfers beschikbaar inzake toegang tot opleiding.)

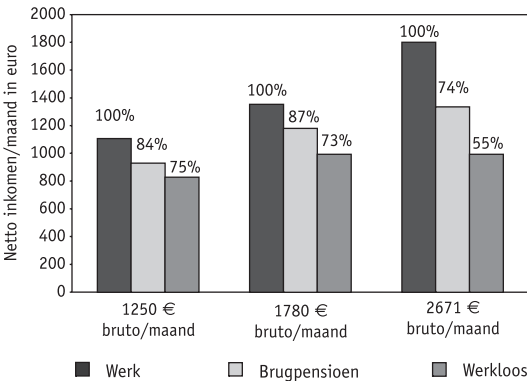
Bron: Eurostat, EAK.

Pullfactoren:

- hoog vervangingsinkomen bij afdanking op eendeloopbaan (brugpensioeninkomen aan gemiddeld 75% van inkomen uit arbeid netto) (zie figuur 3).
- toeslag voor oudere werklozen en eventueel ontop supplement (onder de vorm van canada dry);
- verregaande assimilaties van langdurige inactiviteit voor het wettelijk pensioen; een bruggepen-

Figuur 3.

Vergelijking inkomen werken/niet werken.



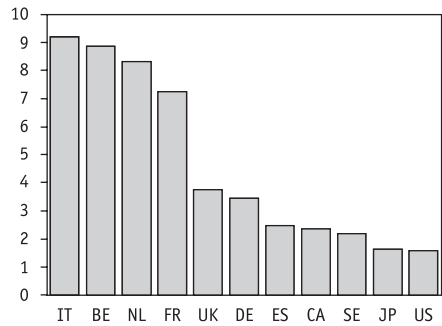
Bron: VBO.

sioneerde die op 57 jaar de arbeidsmarkt verlaat, geniet vanaf die dag van een hoger wettelijk pensioen – ten gevolge van assimilaties – dan een werknemer die op 62 jaar effectief op vervroegd pensioen gaat.

Deze drie factoren creëren een hoge impliciete belasting op voorgezette arbeid op oudere leeftijd en vormen als dusdanig een sterke negatieve prikkel van verdergezette arbeid na 55 jaar (figuur 4).

Figuur 4.

Gecumuleerde impliciete belasting op de voortzetting van de arbeid (1999).



Bron: Rapport 2004 HRW.

Andere bijkomende versterkende pullfactoren zijn:

- niet beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt ten gevolge van het statuut bruggepensioneerden en oudere werkloze, dus feitelijke pensionering;
- demonstratie-effect van grote herstructureringen in de privé en publieke sector.

De laatste vijf à tien jaar zijn een aantal correcties aangebracht in drie richtingen:

- beperking van het systeem zoals verhoging van de toegangsvoorwaarden tot brugpensioen, verhoogde beschikbaarheidsleeftijd van werknemers, echter onvoldoende om een trendbreuk te veroorzaken en bovendien gecounterd door de ontwikkeling van nieuwe technieken (bijvoorbeeld gebruik tijdskrediet in het kader van herstructureringen);
- ontwikkeling van een voluntaristisch beleid met stimulansen maar zonder dwingende maatregelen (bijvoorbeeld behoud van de toeslag oudere ook in geval van werkhervatting),¹

- en tenslotte een beleid van uitbolbanen en tijdskrediet (echter niet gekoppeld aan restrictieve maatregelen inzake eindeloopbaan).

Alhoewel in 2003 de activiteitsgraad van ouderen licht is gestegen, heeft geen van allen tot dusver de trendbreuk kunnen maken.

Waarom is een wijziging van het eindeloopbaanbeleid belangrijk voor bedrijven?

Macro-economisch

Er is nauwelijks discussie over de noodzaak en het belang van een wijziging van het eindeloopbaanbeleid vanuit macro-economisch perspectief. De meeste belangrijke redenen betreffen:

De leefbaarheid van de sociale zekerheid. Bij ongewijzigd beleid brengt de vergrijzing op middellange termijn (2030) een bijkomende kost mee van minimaal (en vermoedelijk onderschat) 3,8% van het BBP (9,5 Mia euro),² zowel in gezondheidszorgen als pensioenen ten gevolge van de toegenomen leeftijdsverwachting. Indien dit in bijdragen op de loonmassa wordt vertaald, betekent dit een bijdrageverhoging met ongeveer 13% bovenop de

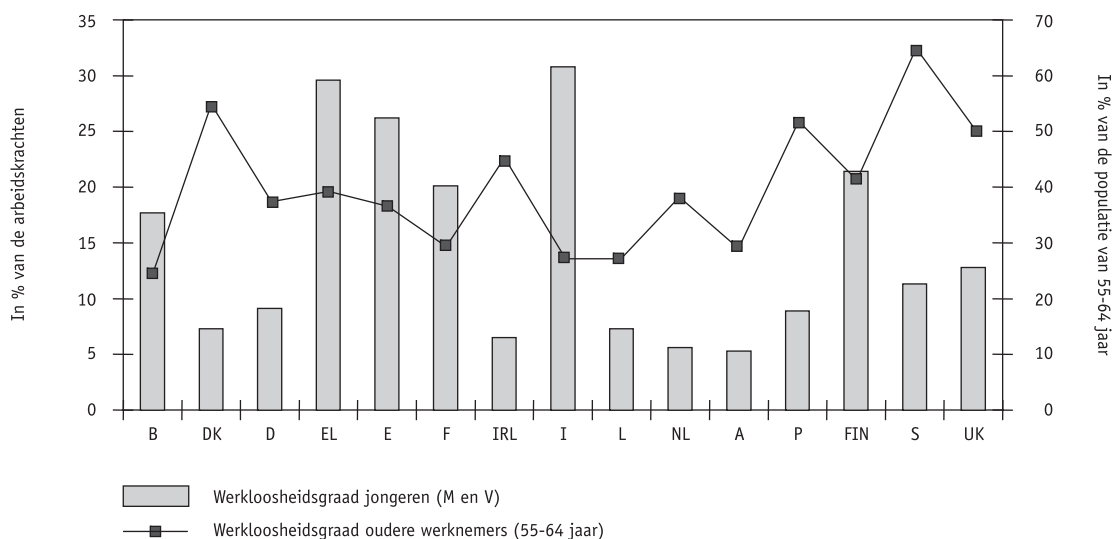
reeds bestaande concurrentiehandicap van ongeveer 10%! Bijkomend element is de te vrezende verdere kostenexplosie in de werkloosheidstak ten gevolge van de hoge aanwezigheid van oudere werklozen en bruggepensioneerden. Deze disproportionele hoge aanwezigheid van ouderen heeft een dubbel effect. Enerzijds hogere kosten ten gevolge van de hogere vergoedingen van ouderen (15% à 25% hoger dan 'gewone werkloze'), anderzijds hogere kosten ten gevolge van hogere herklasseringskosten en langere werkloosheidsduur. Een verhoging van de activiteitsgraad bij ouderen, met name langer werken, langere periodes waarin bijdragen moeten worden betaald en uitkeringen die minder vroeg moeten worden uitbetaald, is een van de noodzakelijke oplossingen om deze onhoudbare stijging te milderen.

Spanningen op de arbeidsmarkt. Op relatief korte termijn zullen spanningen op de arbeidsmarkt ontstaan ten gevolge van een dalende instroom van jongeren, met als gevolg inflatoire loontendensen en wagedrift.

De gevolgen op de *algemene welvaart*.

De scenario's die de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (HRW) heeft ontwikkeld tonen aan dat bij een activiteitsgraad die in 2030 nog op eenzelfde niveau zou liggen als in 2003, de werkende bevol-

Figuur 5. Correlatie jeugdwerkloosheid en banen voor ouderen (EU-15; 2000).



Bron: Eurostat, EAK (Bewerking VBO).

king daalt met 300 000. De HRW wijst erop dat in dit scenario de groei en het inkomen per inwoner in gevaar komt en een belangrijke welvaartsdaling optreedt.³

Alleen een veel optimistischer scenario waarin met name de werkgelegenheidsgraad, ook van ouderen, aanzienlijk wordt opgedreven, is “het enige dat het mogelijk maakt om de groei van de economische activiteit en van het inkomen per inwoner op een bevredigend peil te handhaven” (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2004, p. 86).

Intussen wordt ook algemeen erkend dat het vooropgezette macro-economisch voordeel van het bestaande eindloopbaanbeleid niet is bereikt: *de vervroegde uitrede van oudere werknemers is niet ten goede gekomen aan meer tewerkstellingskansen voor jongeren*. De werkloosheid onder de – laaggeschoolde – jongeren blijft in België zeer hoog.

Micro-economisch

Ook op micro-economisch niveau zijn de bedrijfsbelangen duidelijk:

De controle berwinnen op afdankingen. Mede ten gevolge van de cultuur van vervroegde uitrede hebben de bedrijven in de feiten grotendeels de controle verloren op afdankingen. Bij herstructurering wordt vaak puur lineair en alleen op basis van een leeftijdsmechanisme afgedankt en niet op basis van meer aangewezen criteria zoals skills, competentie, gedrag, performantie, enzovoort.

Behoud van ervaring en expertise aan een ‘normale’ marktprijs. Ten gevolge van de cultuur van vervroegde uitrede en de belangrijke inkomenssubstitutie wordt ervaring en knowhow snel verloren, is er een gebrek aan demografische balans in het personeel en wordt daarnaast de prijs voor het behoud van ouderen met ervaring artificieel opgedreven (bijkomende concessies zijn nodig om ouderen aan het werk te houden en bijkomende vormingskost voor jongeren).

Beperken van de stijging van loonkost. De reeds vermelde macro-economische gevolgen (bijdragen sociale zekerheid, inflatoire loontendens) beïnvloeden rechtstreeks de loonkost; het voortzetten ervan zal deze kost, bij een globaal in leeftijd toenemende bevolking, exponentieel doen stijgen.

Sociale vrede

Deze rechtstreekse gevolgen op macro- en microvlak wegen, zeker op termijn, niet op tegen het voordeel van de sociale vrede die waarschijnlijk gemakkelijker werd bereikt via het huidige eindloopbaanbeleid. Indien evenwel de wijziging in het beleid geleidelijk gebeurt en zo een draagvlak wordt gecreëerd, waarbij de veralgemeende cultuur zelf van vroege uitreding langzaam maar vastberaden wordt verlaten, zou ook dit voordeel van sociale vrede behouden moeten blijven.

Pistes voor een andere eindloopbaanbeleid

Een volgehouden economische groei en een ondernemingsvriendelijk klimaat vormen de grondvoorwaarden voor de groei van de tewerkstelling. Deze elementen zijn de basispremissen om een meer activerend eindloopbaanbeleid uit te tekenen en te schragen. Gegeven de ernst van de situatie is evenwel ook een specifiek eindloopbaanbeleid noodzakelijk.

Algemene uitgangspunten

Dringendheid van aanpak, met een lange termijnvisie. Vanaf 2010 wordt het probleem acuut; een begin van aanpak, op basis van een programmatie, gespreid over zes à tien jaar, moet nu worden gestart.

Geleidelijkheid. Wijzigingen moeten geleidelijk maar vastberaden worden ingevoerd; een bruske ingreep is in deze materie politiek, maatschappelijk en economisch inopportuun.

Vraag- en aanbodzijde aanspreken. De ontstane ontsparing is het gevolg van een mix van keuzes gemaakt door overheden, werkgevers en werknemers. Maatregelen zullen alle partijen in hun bestaand gedrag moeten aanspreken.

Meersporenbeleid. Meerdere sporen tegelijk moeten worden bewandeld, die deels stimulerend zijn maar ook deels dwingend. Ze dekken verschillende domeinen: behoud van oudere werknemers, vergroten van arbeidsmarktdynamiek voor ouderen en aandacht voor activering via pensioen- en invaliditeitsbeleid.

Concentratie op beleidsmaatregelen. Het reglementair en institutioneel kader moet worden gewijzigd

vermits ze sterk bepalend zijn voor sociaal gedrag. Daarnaast zijn andere maatregelen absoluut nodig zoals bewustwording en sensibilisering en een actief HRM-beleid.

Masterplan eindeloopbaan

Juridisch kader voor een leeftijdbewust personeelsbeleid

De arbeidsrechtelijke bescherming vormt in een aantal gevallen een hinderpaal om ouderen in dienst te houden en/of te muteren naar andere functies. Deze arbeidsrechtelijke bescherming moet dan ook, met garanties tegen misbruiken, worden gemodificeerd:

- een groter ius variandi tijdens de eindeloopbaan waarbij mutatie naar een andere functie niet automatisch wordt beschouwd als een eenzijdige wijziging van de arbeidsovereenkomst;
- werknemer en werkgever toelaten in afwijking op hogere rechtsbronnen eigen keuzes te maken inzake arbeidsvoorwaarden en verloningsbeleid (cafetariaplannen);
- meer mogelijkheden en soepeler regels op terbeschikkingstelling en pooling van werknemers.

Daarnaast moet de loonkost aangepast worden aan de wijzigingen in productiviteit via maatregelen tot afbouw van leeftijdsbarema's en loonkostverlaging voor nieuw aangeworven vijftig-plussers (geen brugpensioenrechten ten aanzien van aanwervende werkgever).

Personeelsbeleid gericht op een verhogen van employability vereist bredere en gullere ondersteuning via verruimen van fiscale/andere stimulanzen (educatief verlof) voor de vormingsinvesteringen door bedrijven en werknemers en het terbeschikking stellen van kwalitatieve ondersteuning aan bedrijven en werknemers op het vlak van employability (erkenning verworven competenties, consultancy inzake arbeidsorganisatie, carrièrecheck-up).

Meer ouderen aan het werk houden, wordt ook ondersteund door een aangepast gezondheids- en welzijnsbeleid via specifieke maatregelen door het ervaringsfonds voor oudere werknemers en een meer actieve rol van de arbeidsgeneesheer inzake

medische begeleiding en preventie ten voordele van oudere werknemers.

Een grotere arbeidsmarktdynamiek creëren voor oudere werknemers en werklozen

Het creëren van meer kansen op hertewerkstelling, die de aanwervingcijfers van oudere werklozen sterk boven het huidige lage percentage moeten tillen, is een fundamentele uitdaging. Dit vereist het nemen van een aantal maatregelen die een verhoogde arbeidsmarktdynamiek mogelijk maken door het creëren van ondersteuning en wegnemen van bepaalde hinderpalen. Thema's die dit principe concretiseren zijn onder andere:

- permanente beschikbaarheidstoets van alle werklozen ongeacht de leeftijd (met andere woorden afschaffing van de uitzonderingsstatuten inzake beschikbaarheid van alle oudere werklozen en bruggepensioneerden);
- creëren van gespecialiseerde diensten – publiek en privé – die actief en efficiënt begeleiden naar hertewerkstelling;⁴
- het creëren van een activerend rugzakje voor oudere ontslagen werklozen voor heraanwerving elders (verplicht outplacement, activering van een deel van de opzegvergoeding, heroriëntering activaplan, activering brugpensioentoeslag), *zonder* verhoging van de bestaande ontslagkosten;
- systemen voor een gemakkelijker overgang tussen verschillende sectoren (zelfstandigen, privé/publieke sector, enz.) en statuten;
- contractvormen voor korte, meer occasionele tewerkstelling (en reconverteren van zwartwerk) meer mogelijk maken: terbeschikkingstelling, uitzendarbeid, contracten bepaalde duur.

Een persoonlijk loopbaanrugzakje

Er zijn reeds aanzienlijke mogelijkheden gecreëerd tot het maken van de wissel: meer ontspannen werk – langer werken.

De bestaande rechten inzake tijdskrediet voor ouderen zijn derhalve niet uitbreidbaar tenzij er reglementaire garanties komen om de band te verankeren tussen enerzijds een meer ontspannen en anderzijds een langere loopbaan. Dit kan via de verplichte verhoging van brugpensioenleeftijd in

verhouding tot opgenomen tijd in tijdskrediet. Daarnaast zijn er garanties nodig die de financieringsproblematiek oplossen voor de pensioenen, bijvoorbeeld via een persoonlijke bijdrage voor de financiering van geassimileerde periodes van onderbreking in tijdskrediet.

Verdere uitbreiding van onderbrekingsmogelijkheden – indien gewenst – moeten derhalve komen van geresponsabiliseerde mechanismen met eigen financiering vanuit de werknemer. Vormen hiervan zijn het verruimen van de mogelijkheden van deeltijds werk en onbetaald verlof voor 55-plussers en de opstart van een systeem van fiscaal ondersteund spaarloon, activeerbaar vanaf 55 jaar in het kader van eindloopbaan.

Langer werken meer belonen – minder lang werken minder belonen

Incentives voor langer werken en disincentives voor vervroegde uittrede zijn onvoldoende groot en soms zelfs nauwelijks aanwezig. Om de activiteitsgraad te verhogen, moeten een aantal basisprincipes worden hersteld. Dit impliceert de noodzaak om de loonspanning tussen werken en niet-werken, zowel in rechtstreekse vergoeding als in uitgestelde vergoeding (pensioen), te versterken tijdens en na de loopbaan. Concreet zal dus moeten onderzocht worden of wat de rechtstreekse spanning betreft, de brugpensioentoeslag moet afgeschaft worden. Daarnaast is de ganse problematiek van herstel van loonspanning in de uitgestelde vergoeding aan de orde: de pensioenbonus/pensioenmalus volgens te bepalen modaliteiten en de vermindering van de assimilaties voor de pensioenberekening in geval van vervroegde uittrede.

De basisprincipes herstellen

Dertig jaar eindloopbaanbeleid heeft totaal het onderscheid doen vervagen tussen een tijdelijke uittrede uit de arbeidsmarkt en een definitieve⁵ uittrede. Een trendbreuk realiseren in de eindloopbaanproblematiek vereist dus een rechtekken van lijnen en principes; dit moet ook toelaten dat alle betrokkenen zelf duidelijk het onderscheid zien tussen tijdelijke en definitieve uittrede en vereist

dus derhalve een duidelijk criterium, dat als kantelmoment in de loopbaan herkenbaar is.

Een dergelijk criterium is aanwezig en hanteerbaar voor het herstel van deze noodzakelijke visibiliteit. In het pensioendossier heeft België een relatief verantwoordelijke regeling gebaseerd op een dubbele vereiste van minimum leeftijd en loopbaan (60 jaar en 35 jaar loopbaan) en met een pensioenberekening die via de telling in 45sten van de meest vooruitstrevende is in Europa. In het kader van het noodzakelijk herstel van principes, kunnen deze voorwaarden als criterium worden gebruikt om een onderscheid te maken tussen enerzijds tijdelijke terugtrekking van de arbeidsmarkt en anderzijds een definitieve uittrede.

In de logica betekent dit dat op termijn alle bijzondere systemen van uittrede vóór de individuele pensioenkeuze (flexibel tussen 60 en 65 jaar) moeten worden beschouwd als systemen van werkloosheid (tijdelijke uittrede) en pas na de keuze voor pensioen als definitief. Impliciet betekent dit ook dat voorstellen, waarbij alleen de duur van de carrière als criterium van vervroegd pensioen zou worden gehanteerd, moeten worden afgewezen. Het behoud van een minimumleeftijd is een essentieel element in elk pensioensysteem en dient ook in België te worden behouden. Zoniet dreigt pensioen te worden beschouwd als een dividend op werk (ongeacht de leeftijd) en dreigt de pensioenfactor explosief te stijgen. Men mag ook niet vergeten dat het Belgisch pensioensysteem een repartitiestelsel is en geen kapitalisatiestelsel. Tenslotte wordt hierdoor ook de loopbaanduur gebetoneerd op veertig jaar, daar waar andere landen nu reeds vaak een loopbaanduur van meer dan veertig jaar realiseren.

Het herstel van de principes stelt dus fundamenteel de vraag om op termijn alle systemen met bijzondere statuten vóór pensioen af te schaffen in al hun aspecten: brugpensioen, oudere werklozen, werknemers in bijzondere omstandigheden, en met alle eraan verbonden particulariteiten zoals verhoogd inkomen, geen beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, vervangingsplicht, korte opzegtermijnen.

Om daartoe te komen moet op korte termijn vooral het accent worden gelegd op een verhoging van de leeftijdsvoorwaarde voor brugpensioen op lage

leeftijd, de anciënniteitsvoorwaarden in de brugpensioenregeling en het optrekken op een geprogrammeerde wijze van de uitzonderingen beneden de leeftijd van 60 jaar (58 jaar).

Afwijking

In de eindeloopbaanproblematiek moet de specificiteit worden erkend van de situatie van een beperkte groep van werknemers wiens loopbaan en effectieve arbeid is gekenmerkt door bijzonder zware arbeidsomstandigheden. Dit zeker in de overgangsfase gedurende dewelke het brugpensioen wordt uitgefaseerd en waarin de verwachte arbeidsdynamiek, die oudere werklozen meer kansen op tewerkstelling moeten bieden, nog niet op kruissnelheid is gekomen.

Het toelaten van een eventueel beperkte tijdelijke afwijking op het principe van geen definitieve uitrede voor de pensioenleeftijd (flexibel vanaf 60 jaar). Dit wordt geconditioneerd door het tegelijkertijd opstarten van een systeem van geresponsabiliseerd eindeloopbaanbeleid voor deze werknemers. Dit moet hen toelaten om via fiscale stimulansen een bepaald deel van het loon te reserveren voor activering op latere leeftijd, in het kader van hun persoonlijk beheer van de eindeloopbaan (spaarloon, gefinancierd door bijvoorbeeld premies ten belope van een bepaald maximum percentage, te valoriseren vanaf bijvoorbeeld de leeftijd van 55 jaar, na x jaar effectieve arbeid in combinatie met tijdskrediet en/of verlof zonder wedde).

Waakzaam voor alternatieve uitwegen

Zonder strikte maatregelen voor te stellen is extreme waakzaamheid inzake de alternatieve wegen naar inactiviteit nodig. In het verleden werd inderdaad meermaals vastgesteld dat, indien zoals hierboven wordt voorgesteld, sommige wegen naar inactiviteit worden afgesloten, andere alternatieven snel opduiken die in de feiten neerkomen op eenzelfde situatie van inactiviteit.

De monitoring nodig voor deze waakzaamheid betreft de invaliditeit en de controle erop, het overmatig gebruik van tijdskrediet en een effectiviteit

van de beschikbaarheidstoets bij oudere werklozen.

Geen maatregelen in verband met de wettelijke pensioenleeftijd

Gegeven dat België reeds wordt geconfronteerd, vóór de pensioenleeftijd, met een probleem van extreem lage activiteitsgraad, zijn maatregelen tot verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar niet prioritair. Een verlaging van de pensioenleeftijd is evenmin overweegbaar en zou ingaan tegen alle signalen die elders in Europa worden gegeven.

Duidelijke regels inzake toegelaten arbeid bovenop uitkeringen vermijden

- na de normale pensioenleeftijd (65 jaar): onbeperkt;
- voor de normale pensioenleeftijd (65 jaar): geen.

Besluit

Het rapport van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid toont aan dat, indien we niet op vastberaden wijze, uiteraard met geleidelijkheid en geschraagd door een evenwichtige lange termijn visie, optreden, onze welvaart zelf in gevaar komt en de economische groei en het inkomen van de NV België en van al zijn stakeholders dreigt te verminderen. Alle actoren moeten dus nu hun verantwoordelijkheid opnemen.

Arnout De Koster
VBO

Noten

1. ± zeshonderd begunstigden per jaar.
2. Studie van de vergrijzingscommissie 2004.
3. Zie ook het artikel 'Grijze wolken kondigen meestal onweer aan' op p. 19 in dit Open Forum.
4. Zie het artikel 'VDAB probeert oudere werkzoekende te activeren' en 'Visie van Kompas op loopbaanbegeleiding

bij oudere werknemers' op pp. 53-57 en 64-68 in dit Open Forum.

5. De benaming zelf van CAO 17 – de brugpensioen-CAO – is hiervoor symptomatisch: alhoewel het een selfexecuting toeslag betreft op de werkloosheid, wordt het alleen al door zijn naamgeving gepercipieerd als een definitieve uitstap.

Bibliografie

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid. (2004). *Verlag 2004*. Brussel: Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

Taylor, P. (2001). *Analysis of ways to improve employment opportunities for older workers*. Cambridge: mimeo.